

トランプ政権の国際経済政策
No.4ー「今後の日米通商協議を考える」

トランプ政権国際経済政策研究会

(注)本稿は 2018 年 9 月 10 日現在の情報に基づく

(要旨)

- 8月9、10日、日米の新経済協議であるFFRの第1回会合開催。今回は双方それぞれの主張を述べ合い終了。9月には第2回目のFFRに加え、日米経済対話、日米首脳会談も行われる予定。今後、正念場を迎える。
- トランプ政権はNAFTA再交渉での対メキシコ協議で関税をテコとした交渉に自信を深めており、「自動車関税か、日米FTA交渉開始かだ」と迫ってくるだろう。9月は持ちこたえても、次の大統領選で成果を誇れるタイミングでの日米FTA交渉終了が目標なら、11月の首脳会談で最大級に圧力をかけてくる可能性。
- 参考までに、過去の日米通商交渉で日本が勝利したとも言われる1995年決着の「日米自動車・自動車部品協議」を見てみると、発足直後のWTOの紛争解決手続を後ろ盾に善戦。
- 今後の対応として、大原則は、日本としてはあくまで「法の支配」を重んじWTOルールに則った対応をとるべき。日本は、今、自由貿易システム堅持の主導的立場。
- 日米FTA協議の道は、TPPで米国とギリギリの関税等交渉を終えており、取り難い。自動車への関税賦課となれば、1995年「自動車・同部品協議」時と異なりWTO紛争処理体制は弱体化しているが、EU等と連携してWTO紛争処理手続に基づく対抗をすべき。
- TPP11の発効・拡大やRCEP合意の努力継続で米国に圧力を強めつつ、米国のTPP復帰の説得を続けるべき。米国への投資増等ウィン・ウィンの対策も強調すべき。

はじめに

8月9、10日に日米の新経済協議であるFFRの第1回会合が開催されたが、今回はそれぞれの主張を述べ合い終了。9月には第2回目のFFRに加え、麻生副大臣とペンス副大統領の日米経済対話、さらには、日米首脳会談も行われる予定。今後、正念場を迎える。

かつての日米通商交渉で日本が勝利したとも言われる1995年決着の「日米自動車・自動車部品協議」を見つつ、今後の日米通商協議について考えてみたい。

第1回 FFR

(FFRとは)

トランプ政権と日本政府との間の経済協議は、トランプ政権誕生直後に設けられた、麻生副総理とペンス副大統領をヘッドとする「日米経済対話」が行ってきたが、特に貿易問題を扱うため、本年4月の首脳会談で、茂木経済財政・再生相とライトハイザー米通商代表の間の「自由で公正かつ相互

的な貿易取引(Free, Fair and Reciprocal Trade Deals)のための協議」(通称「FFR」)が創設された。

(初回の結果)

8月9、10日に開催された初回会合について、以下のような議論があったが折り合わず、議論は9月の次回会合に持ち越しになった¹。

- ・自由貿易協定を念頭に2国間協議を求めた米国に対し、日本は米国の環太平洋経済連携協定(TPP)復帰を促した。
- ・米側が日本の農産品の関税引下げを要求したが、日本側はTPPの水準が限度と主張した。
- ・米国が検討中の通商拡大法332条に基づく自動車関税の引上げを見送るよう要請したが、米側は明確な回答を避けた。

(日米FTAの強硬主張はなし)

米側が、自動車輸入への関税賦課を交渉のテコとして、TPP以上に農業関税等で対米譲歩を迫られる可能性の高い日米自由貿易協定(FTA)の交渉入りを強硬に迫ってくるおそれもあったが、初回でもありお互いの見解を述べ合ったにとどまったようだ。米国にとって対中貿易戦争やNAFTA(北米自由貿易協定)再交渉が優先だったことが影響した可能性もある。

今後のトランプ政権

(トランプ政権の戦術)

「自動車関税」については、トランプ政権は、NAFTA再交渉で米国に有利な自動車の原産地規則等をのませた対メキシコの成功で、「自動車関税」の引上げを交渉のテコとする戦略への自信を深めている。NAFTA再交渉で次に自国有利の合意を得ようとしているカナダに対し、トランプ大統領は「自動車に関税を課すことになるか、ディールを選ぶのかどちらかだ」と圧力をかけている。

自動車への追加関税の賦課を(当面)かわせた国(先般の米EU首脳会談でペンディングとなったEUやNAFTA再交渉でのメキシコ等)が生じてくると、取り残された国を妥協に追い込める可能性も高まる。なお、鉄鋼・アルミへの追加関税賦課でも、米韓FTA再交渉において、米国仕様車の輸入枠拡大や鉄鋼輸出数量制限のクォータ制等を韓国にのませる成果を上げている。

日米FTAに関しては、NAFTA再交渉でメキシコとカナダを分断した結果メキシコを抑え込めたことで、国力の差で自国有利に持ち込め易い二国間交渉への信奉をますます強めているだろう。

(圧力強化のタイミング)

日米経済協議は、9月には第2回目のFFRに加え、麻生副大臣とペンス副大統領の日米経済対話、さらには、日米首脳会談も行われる予定。その後は、11月にG20の場で首脳会談が見込まれる。

攻める方のトランプ大統領が売れる成果が欲しい政治日程は、本年11月の中間選挙、再来年11月のトランプ大統領が再選を狙う大統領選だろう。

トランプ大統領は「合意に達しなければ、日本は大変な問題になることを知っている」²と強硬発言

¹ 2018年8月12日 日本経済新聞

² YOMIURI ONLINE 2018年09月08日 13時45分

をメディアに流す等、9月の日米間の会合が近付き既に圧力を強めてきている。NAFTA 再交渉の対カナダでのテコにする意味もあって9月以降に延期した自動車追加関税の調査の結果発表を、11月の中間選挙対策として、9月の一連の日米協議のタイミングに合わせて行うことで日本に圧力をかけてくるかもしれない。

日本側がそこでは譲歩しなければ、中間選挙後にある11月の日米首脳会談のタイミングでは、商務省の同調査結果を受けてトランプ大統領が実際の発動を決定するぞと圧力をかけつつ、「自動車関税か、日米 FTA 交渉か」の選択を迫ってくる可能性がある。

次の大統領選で成果を誇れるタイミングでの日米 FTA 交渉終了を目標にするなら、交渉には時間がかかることを考えれば、9月は持ちこたえても11月の首脳会談で最大級に圧力をかけてくる可能性がある。

日本は苦しい選択を迫られる。

日米自動車・自動車部品協議

1995年決着の「日米自動車・自動車部品協議」は、合意直後に、Financial Times が「米国がどのような修辞を使おうとも、日本が今回の貿易戦争で勝利した事実は覆い隠せない」と社説で論評した³程日本側が善戦。同協議をここで振り返ってみたい。

(対立の構図)

同協議の主たる対立は、「米国製自動車部品を購入する「数値目標」を約束しろとのクリントン政権の要求」と「政府の「数値目標」は自由貿易の原則に反し、また、部品購入は民間企業の判断であり購入計画は政府の権限外であり約束し得ないとの日本政府の反対」のぶつかり合いであった。

米国は自らの要求をのませるために後述のように米国通商法 301 条の制裁措置をテコとして利用、対する日本側は 1995 年に発足したばかりの WTO の紛争処理手続を盾にこれに応戦。

(経緯)

1993年4月に創設された「日米包括経済協議」の中の分野別協議の一つとして本協議も開始されたが、翌年10月に他分野の協議は終結し、唯一の協議項目となった。同月、米国政府は日本の自動車部品に対し米国通商法 301 条に基づく調査開始を発表。

1995年5月には同6月28日を最終決定日として、日本製高級車13種(レクサス、インフィニティ等)に100%の関税を同5月20日に遡って徴収すると発表。日本政府は米国に対しWTO紛争処理手続の協議を申し入れ。

同6月、ジュネーブでの橋本通産大臣(当時)とカンター米通商代表との協議を経て301条の制裁発動期限ギリギリの6月28日に妥結。なお、この協議開始前に、カンター氏が橋本大臣へのプレゼントとして用意した剣道の竹刀(橋本大臣は剣道で有名)を大臣ののど元に突き付ける有名なパフォーマンスが見られた。

(合意内容)

³ 「ドキュメント日米自動車協議」 日本経済新聞社 1995年

焦点の米国製自動車部品の購入については、橋本大臣-カンター通商代表による共同発表の中で、カンター代表が、日本の5大自動車メーカーが発表した自主計画に基づいて、北米製部品の購入が1998年までに67.5億ドル増加等と見積もった⁴等記載。その上で、橋本通産相は日本国政府はこの見積もりの計算に関与せず USTR のみによる旨述べた、また、両大臣は計画は約束でなく、米国の貿易の是正に関する法律の対象でもないことを認識し、理解と記述。米国の「数値目標」の要請は政府約束とならなかった^{5,6}。

(WTO 紛争処理手続の盾)

米国からの強い圧力に対抗できたのは、WTO ルール上問題のある米国の攻撃に対し、GATT 時代より強化された WTO 紛争処理制度⁷が日本の有効な後ろ盾になったことが大きいと考えられる。

日米通商摩擦初期の繊維交渉の頃から、米側は「日本は押せば譲歩する」との認識があり、通商法 301 条等一方的措置をテコに戦果(人工衛星やスパコン分野等)を収めてきたが、本件は必ずしもうまくいかなかった例と言えよう。

今後の日本の対応

(日本の対応の大原則)

日本としては、あくまで「法の支配」を重んじ WTO ルールに則った対応をとることを大原則とすべきだ。第二次大戦後の世界は GATT・WTO 体制による自由貿易をテコに経済発展した。この体制を主導した米国がトランプ政権になって、WTO ルールを軽視・無視・敵視するような状況だ。

この状況では、日本が、今、自由貿易システムの瓦解、弱肉強食の無法な通商体制への転落を防ぐ主導的立場に立つべきだ。この考えから、実際、TPP11 の成立を日本が主導したはずだ。他国からもその期待を受けた。

さらに言えば、国力ある米国に一方的に押さえつけるようなことのない「法の支配」に基づく世界は、日本にとって「得」とも言える。

以上の大原則を念頭に置きつつ、今後の対応を考えてみる。

⁴ 日本の自動車メーカーの自主計画には部品購入額自体は明記されていないが、米国側が、NAFTA で求められる現地部品調達比率を掛け合わせた各社の部品購入額を足し上げる計算をして見積もった。

⁵ ただ、日米合意を発表したクリントン大統領は「明確で、計測できる合意」とし、数字入りで合意内容を説明しており、あたかも日本政府が約束したかの如く発言する等玉虫色の決着だったとも言える。政府間協議は、どちらかの完全勝利はなく、お互い国内で説明できるものとならざるを得ないのが現実だろう。

⁶ 後日談は以下のとおり。1996年から2000年まで年1回、本件の点検会合が開催され、初回からEUも会合に参加、オブザーバーでカナダ、オーストラリアも参加する等多国間協議に変貌。これも影響したのか、懸念された米国からの数値目標の再提起はなかった。1995年協議の結果の措置期限が2000年末で、期限前に米側から同措置の拡充・延長等が提起され、これに対し、日本からは新たな対話の場創設を提起。両国の主張が平行線をたどり、2000年末に期限切れを迎えた。(「日米間の産業軋轢と通商交渉の歴史」 鷲尾友春 2014年より)

⁷ GATT の時代の手続では、案件を審理する小委員会(パネル)の設置やパネル報告の採択が、GATT 理事会の全会一致によったため、被提訴国の抵抗によるパネル設置の遅延、敗訴国によるパネル報告採択のブロック等が見られた。これを背景に、米国の通商法 301 条のような一方的制裁措置を圧力とした GATT 外の紛争解決が問題。WTO 紛争解決手続では、①パネル手続の迅速化(全会一致の反対でなければ了承の採用等)、②一方的な制裁措置の禁止(WTO 協定の紛争解決手続の利用を義務化)等が図られた。(経産省 HP の記述を要約)

(日米 FTA 選択の困難)

日米 FTA の道はどうか。

7月25日に行われた米 EU 首脳会談(EU 側はユンケル欧州委員長)の結果、EU は、自動車を除く工業製品に関する関税・非関税障壁・補助金の撤廃に向けた協議開始等を合意することで、自動車関税引上げ問題をペンディング状態にすることに成功した。

EU の場合は、オバマ政権時代に米と EU の間で TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership 大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定)交渉を行っていたため、自動車への追加関税の圧力をかわすには、EU にとって問題がない相対の関税削減等交渉入りという逃げ道があった。

一方、日本はギリギリの交渉を終えた TPP を超えた譲歩をいわば後出しで求められる日米 FTA 協議は損になる可能性が高い。二国間交渉では国力の違いが出やすい。特に、牛肉等農産品での更なる譲歩圧力が見込まれる。

(自動車関税問題への対応)

自動車追加関税問題はどうか。

まずは、「法の支配」の原則に基づき、自動車輸入が米国の安全保障を脅かすとは言えず WTO ルール違反(安全保障例外に当たらない)と正論で反対することが重要だ。

併せて、米国の貿易赤字の問題意識に関連して、自動車関税は日本の方が低い(乗用車は日本 0%vs.米国 2.5%(普通の乗用車)、25%(ピックアップ・トラック等))等反駁しつつ、日本の自動車メーカーの米国投資での貢献とともに追加関税賦課の場合の米国の雇用への悪影響等⁸を官民で訴え続けるしかない。日本に輸入される米国製自動車の検査等でさらに可能な部分を柔軟化することも考えられる。

(WTO 提訴)

日本が、日米 FTA 交渉入りを避けたため自動車追加関税となれば、日本として何も対抗しないことは考え難い。「法の支配」の原則から、WTO 紛争処理手続に則り WTO 提訴をすべきだ。

ただ、1995 年決着の自動車・同部品協議では発足直後の WTO 紛争処理制度が米国の圧力への後ろ盾となったが、トランプ政権は WTO の紛争処理に「そのまま従うことはない」と明言している⁹上に、WTO 紛争処理制度自体が紛争処理機関の上級委員の米国による任命拒否で現在機能低下を招いており、盾の威力が弱まっているのが痛いところだ。また、WTO ルールに則った手続では年単位で時間がかかる。

ただ、米国自身も今般の通商拡大法 232 条や通商法 301 条の関税措置に対する各国の報復措置を WTO ルール違反であるとして紛争処理手続を利用する等盾が「なくなった」訳ではない。使われないとルールの形骸化にもつながる。対抗は EU 等自由貿易維持の勢力で連携することが効果的だ。

⁸ 日本政府が米国商務省に提出した自動車追加関税へのコメントでは、日本の自動車メーカーはこれまで米国に 480 億ドル超投資してきて、米国での雇用が 150 万人、米国からの輸出 230 億ドルとする。

⁹ 本研究会のレポート No.3「WTO は現在の貿易戦争を解決できるか？」p6

なお、WTO 紛争処理手続の機能低下に対しては、上級委員の選定方法等の改革¹⁰や中国の知財問題・補助金問題等への対応力強化等 WTO 改革の国際的努力をすべきであり、これに米国を取り込めれば米国を WTO 体制に繋ぎ止めることに資する。

(報復関税の副作用)

WTO 手続の中で対抗措置として報復関税を日本として発動することになれば、自動車の対米輸出額は米国の対日輸出総額の約半分(部品も合わせれば 6 割強)にも及び¹¹、同額の米国製品輸入に報復関税をかけると日本国内の物価上昇等による影響も相当になるう。

同額にこだわらず限定品目に報復関税をかける方法もあるかもしれないが、相手に痛手を与えつつ国内に悪影響が少ないものをうまく選定する必要がある。来年 10 月には日本の経済状況に影響する消費増税も控える。

さらに、報復に対し米国から報復されることになれば自動車以外の産業にも悪影響が及ぶ。

(TPP 復帰の説得を継続)

以上の考えに基づき、自動車関税問題には WTO 手続を使いつつ、日米 FTA 協議入りは避けることとし、米国の TPP 復帰を粘り強く行っていくべきだ。TPP でお互い譲った以上譲れない、マルチルールでないと規則が入り組んで複雑化するので日米 FTA は不適當等が論拠だ。

最大の貿易赤字相手で、かつ、より根深い覇権争いも行っており今後ますます追いついてくる中国と対抗していくために、日本と連携するという深謀遠慮の考えを理解してもらうことも大事だ。こうした考えに基づき中国を牽制するものが TPP だった。

併行して、米国に対し関税等での格差から TPP 復帰へのインセンティブが高まるよう、TPP11 の発効・加盟国拡大や RCEP(東アジア地域包括的経済連携)の合意に向けた努力も継続しなくてはならない。

(ウィン・ウインの対策)

そもそもの米国の貿易赤字削減問題については、貿易赤字はマクロ経済上問題とは言えない、大幅減税もあり米国の景気がよい程貿易赤字は増加する、サービス収支は米国が黒字¹²等反駁するとともに、米国産の LNG(液化天然ガス)や防衛装備品の輸入増、米国でのインフラ投資への貢献等米国の貿易赤字削減や雇用増に協力するウィン・ウインの対策を考えていく必要はあろう。日本企業の米国投資計画をアピールしていくことも考えられる。

米国への直接投資元(累計)として日本は英国・カナダに次ぐ第 3 位を占めており(シェアで英約 15%、加約 13%、日約 12%)¹³、日本による米国での雇用面での貢献は強調できる。特に、民間のビジネス上の判断ではあるが、自動車関税問題の当事者である日本の自動車メーカーがインパクトある米国新規投資を表明できれば、トランプ大統領が米国内で成果として訴えることができ、問題解消

¹⁰ 本研究会のレポート No.3「WTO は現在の貿易戦争を解決できるか？」p7,8

¹¹ 財務省の貿易統計によれば、2017 年の日本から米国への自動車輸出は 4 兆 5684 億円強、同部品は 9614 億円弱。日本の米国からの輸入総額は 9 兆 3245 億円強

¹² 財務省国際収支統計によれば、2017 年のサービス収支は日本側の 1 兆 5611 億円の赤字

¹³ 米国商務省の HP より。 <https://www.selectusa.gov/servlet/servlet.FileDownload?file=015t0000000LKSsn>

に役立つ。

トランプ大統領は、米国内でも反対の多い自動車関税問題で面子を失くさない形での幕引きの機会を探っている可能性もある。

(執筆者)

公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所

主任研究員 杉谷(ソマヤ) 晴久

電話番号:(03) 5404-6651(代表)